

**Themenpapier: Bewährte Praktiken für die
Risikobewertung bei terroristischen Straftätern;
InFoEx Workshop, 16.-17. März 2020**

Koller, Sofia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Koller, S. (2021). *Themenpapier: Bewährte Praktiken für die Risikobewertung bei terroristischen Straftätern; InFoEx Workshop, 16.-17. März 2020*. (DGAP Report, 4). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73443-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

DGAP REPORT

InFoEx Workshop, 16.-17. März 2020

Themenpapier: Bewährte Praktiken für die Risikobewertung bei terroristischen Straftätern

von Sofia Koller

WIEDEREINGLIEDERUNG
RADIKALISIERUNG ISL
RISIKOBEWERT
WIRKUNG MENTOREN STRA
MANAGEMENT **RISIKO** KOOPE
INDIKATOREN **PRA**
GEMEINSCHAFT ENTSCHEIDUNG
WIEDEREIN-
GLIEDERUNG **KOHÄRENZ INSTRU**
WERKZEUG STRAF-
TÄTER **KLIENT** RESO
MENTOREN FAKTOREN INDIKATOREN STRA
PRÄVENTION ISLAM
KOOPERATION TERRORISMUS
MANAGEMENT RISIKO **FAKTO**
EXTREMISMUS WIEDEREINGLIEDERUNG
DELLADU

ÜBER DAS PROJEKT INTERNATIONAL FORUM FOR EXPERT EXCHANGE ON COUNTERING ISLAMIST EXTREMISM (INFOEX)

InFoEx ist ein Gemeinschaftsprojekt der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) und des Forschungszentrums für Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). InFoEx trägt bewährte Praktiken und wissenschaftliche Erkenntnisse aus der Tertiärprävention im In- und Ausland zusammen. Ziel des Projekts ist es, empirische Befunde zu Radikalisierungs- und Deradikalisierungsprozessen zu erheben, wobei der Schwerpunkt auf der praktischen Anwendbarkeit für die Deradikalisierung von Extremisten liegt. Zu diesem Zweck hat die BAMF-Forschungsstelle ein Netzwerk von wissenschaftlichen Mitarbeitenden initiiert, die bei den bzw. über die lokalen Partner-Beratungsstellen der BAMF-Beratungsstelle „Radikalisierung“ sowie bei verschiedenen Forschungseinrichtungen angestellt sind. Zusammen mit den Beratenden der lokalen Beratungsstellen bilden diese wissenschaftlichen Mitarbeitenden den Kern von InFoEx.

ÜBER DEN WORKSHOP AM 16. UND 17. MÄRZ 2020

Aufgrund von Einschränkungen wegen der COVID-19-Pandemie wurde der Workshop digital durchgeführt. Unter den 30 Teilnehmenden waren Netzwerkpartner der BAMF-Beratungsstelle „Radikalisierung“ aus zivilgesellschaftlichen und staatlichen Institutionen sowie Praktiker und Praktikerinnen und Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen aus Belgien, Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich. Um den Workshop auf die Bedürfnisse seiner Akteure abzustimmen, teilten die in Beratungsstellen und Forschungseinrichtungen in Deutschland angestellten wissenschaftlichen Mitarbeitenden – in Absprache mit den Beratenden in ihren lokalen Beratungsstellen – vor dem Workshop ihre spezifischen Informationsbedürfnisse und Fragen mit. Zu diesen Themen berichteten dann externe Expertinnen und Experten aus Forschungseinrichtungen, Polizei, Strafvollzug und Aussteigerprogrammen von bewährten Praktiken.

KONTAKT

Sofia Koller, Projektleiterin InFoEx, E-Mail: koller@dgap.org

Besonderen Dank an Miriam Heß, Karoline Jooss, Christopher Smith und Alexander Ritzmann für ihre Unterstützung.

Inhalt

Zusammenfassung	4
Empfehlungen	4
Einleitung	5
Faktoren in Risikobewertung und -management	6
Management von Angeklagten und Straftätern	7
Spotlight Deutschland: das Risikobewertungsinstrument RADAR-iTE	9
Erfahrungen aus anderen Bereichen	9
Fazit	10
Literaturverzeichnis	11

Zusammenfassung

Im November 2019 wurden bei einem Anschlag nahe der London Bridge zwei Menschen erstochen und drei verletzt. Ein Jahr später wurden bei einer Schießerei im historischen Stadtzentrum von Wien vier Menschen getötet und mehr als 20 verwundet. Beide Anschläge wurden von kurz zuvor aus der Haft entlassenen terroristischen Straftätern verübt. Ehemalige verurteilte Islamisten, die bereits eine Strafe wegen terroristischer Straftaten verbüßt hatten, waren auch an anderen Terrorangriffen der vergangenen Jahre beteiligt. Das erklärt, warum Probleme der Risikobewertung und des Risikomanagements inzwischen im Zentrum der Debatte über islamistischen Extremismus und Terrorismus stehen. Bei der Bewertung und dem Management des Risikos, das von gewalttätigen Extremisten ausgeht, stehen die europäischen Länder vor ähnlichen Herausforderungen. Dennoch sind ihre Lösungsansätze sehr unterschiedlich. In den vergangenen Jahren wurde eine Vielzahl von unterschiedlichen Instrumenten zur Risikobewertung entwickelt, wie z.B. VERA-2R in den Niederlanden oder RADAR-ITE in Deutschland. Auch für den Umgang mit (potenziell) hochradikalisierten Personen innerhalb und außerhalb des Gefängniskontextes existieren unterschiedliche Herangehensweisen.

Mit der Frage, wie man die von hochradikalisierten Personen ausgehenden Risiken richtig einschätzen und ihre Deradikalisierung in der Haft und nach der Entlassung unterstützen kann, beschäftigte sich im März 2020 ein internationaler digitaler Workshop im Rahmen des International Forum for Expert Exchange on Countering Islamist Extremism (InFoEx). Er wurde von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und dessen behördlichen und zivilgesellschaftlichen Netzwerkpartnern organisiert. Mehrere externe Experten berichteten von ihren Erfahrungen über Herausforderungen und bewährte Praktiken.

Aus diesen Erkenntnissen ergeben sich die folgenden zentralen Empfehlungen für Risikoeinschätzung und -management:

Zentrale Empfehlungen

1 Berücksichtigen Sie bei der Risikobewertung auch klassische Risikofaktoren bei den Tätern, zum Beispiel einen schwierigen familiären Hintergrund, belastende Erfahrungen und Traumata oder eine kriminelle Vorgeschichte. Berücksichtigen Sie außerdem den **psychischen Zustand** des Täters und klären Sie mögliche psychische Probleme. Bei terroristischen Straftätern scheinen Persönlichkeitsstörungen häufiger aufzutreten als schwere Psychopathologien.

2 Entwickeln Sie individualisierte Interventionen. Terroristische Straftäter haben vielfältige Gründe, sich zu engagieren oder zu distanzieren. Ein standardisiertes Programm für alle kann der Vielfalt der (De)Radikalisierungsfaktoren nicht gerecht werden. Ein Mentorenprogramm kann individuelle Unterstützung bieten, insbesondere in der kritischen Zeit unmittelbar nach der Entlassung.

3 Reduzieren Sie die Zahl der Übergaben und straffen Sie die Verwaltungsverfahren für Straftäter. Terroristische Straftäter, die mit der Justiz in Berührung kommen, durchlaufen in der Regel verschiedene Anlaufstellen und werden häufig von einer Behörde zur anderen weitergeleitet. Für relevante Fälle sollte es aber nur eine einzige Anlaufstelle geben, um Kohärenz und Kontinuität zu gewährleisten. Diese sollte bereits vor der Entlassung nationale und kommunale Behörden und Akteure einbeziehen.

4 Führen Sie mehr Forschung zu falscher oder vorgetauschter Compliance durch. Mehr evidenzbasierte Forschung wird benötigt, um zu erkennen, ob eine Person nur vorgibt, sich vom Extremismus distanziert und deradikalisiert zu haben, und um Annahmen der Risikobewertungsinstrumente zu validieren.

5 Lernen Sie von Erfahrungen aus anderen Bereichen. Zum Teil stehen terroristische Straftäter vor denselben Herausforderungen wie Sexualstraftäter. Das gilt beispielsweise für die Gefahr, die ein Rückfall sowohl für andere als auch für die Person selbst bedeuten kann, aber auch für Erfahrungen von Ablehnung. Eine Langzeitbegleitung, ähnlich den bestehenden Programmen für Sexualstraftäter, könnte sich als hilfreich erweisen.

EINLEITUNG

Immer wenn ein vor kurzem entlassener terroristischer Straftäter einen Anschlag verübt – wie im November 2019 auf der London Bridge, im Februar 2020 im Londoner Vorort Streatham und im November 2020 in der Wiener Innenstadt –, rückt die Frage nach Risikobewertung und Risikomanagement in den Mittelpunkt der Debatte um islamistischen Extremismus und Terrorismus. An solchen Anschlägen wird auf dramatische Weise deutlich, wie schwierig es ist, die Gewaltbereitschaft einer Person richtig einzuschätzen und angemessen zu reagieren. Betroffene Länder reagieren auf diese Herausforderung unterschiedlich. Das Vereinigte Königreich hat nach dem Messerangriff in Streatham in aller Eile ein rückwirkendes Gesetz verabschiedet, um zu verhindern, dass terroristische Straftäter auch weiterhin ohne Prüfung vorzeitig aus der Haft entlassen werden.¹ In Österreich wird derzeit über die Verlängerung der präventiven (freiheitsentziehenden) Maßnahmen für terroristische Straftäter, die ihre Strafe verbüßt haben, aber nach wie vor als radikalisiert gelten, debattiert.²

Für Expertinnen und Experten, die sich mit der tertiären Prävention³ von islamistischem Extremismus beschäftigen, ist es hilfreich, wenn sie sich über die gemeinsamen Herausforderungen und bewährten Praktiken in ihren jeweiligen Ländern austauschen können. Dieses Themenpapier präsentiert Ergebnisse des fünften InFoEx-Workshops⁴, der im März 2020 stattfand. Ursprünglich war der Workshop als persönlicher Austausch zwischen internationalen Experten aus Praxis und Forschung sowie politischen Entscheidungstragenden in einem vertrauensbildenden Rahmen in Berlin geplant. Einschränkungen aufgrund von COVID-19 machten es jedoch notwendig, kurzfristig auf ein digitales Format umzustellen. Infolgedessen trafen sich die 30 Teilnehmenden aus Belgien, Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien online. Dieses Papier stellt bewährte Praktiken zur Risikobewertung und zum Umgang mit hochradikalisierten Personen im Kontext des islamistischen Extremismus vor, wie sie auf der Veranstaltung diskutiert wurden. Sie sind nicht als einheitliche Meinung der Teilnehmenden zu verstehen, sondern als eine Zusammenfassung der Beiträge verschiedener Expertinnen und Experten.

Risikobewertungen bei gewaltbereiten Extremisten

Eine Risikobewertung stützt sich in der Regel auf ein speziell entwickeltes Instrument, mit dessen Hilfe sich die Wahrscheinlichkeit einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch eine Person einschätzen lässt. Dies geschieht mit Hilfe festgelegter Kriterien; das Ziel ist, die Priorisierung von Ressourcen zu ermöglichen. Bekannte Beispiele sind VERA-2R (z. B. verwendet von eigens ausgebildeten behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Niederlanden), ERG22+ (verwendet von geschulten forensischen Psychologen und erfahrenen Bewährungshelfern in Großbritannien) und RADAR-iTE (von der deutschen Polizei verwendet). Auch in der Präventionsarbeit wurden vielfältige Methoden entwickelt, um zu entscheiden, welche Präventionsmaßnahmen durchgeführt werden sollen und wann eine Person den Sicherheitsbehörden gemeldet werden muss. Die meisten Instrumente zur Risikobewertung beruhen auf der Annahme, dass die von einer Person ausgehenden Sicherheitsrisiken bei ausreichenden Informationen und hinreichend spezifischen Kriterien anhand einer Skala bewertet werden können. Diese Skala macht es möglich, Ressourcen zuzuweisen, spezifische Maßnahmen zu ergreifen und Profile zu vergleichen.

Mehrere Probleme bleiben jedoch bestehen. Das gilt zum Beispiel für „falsch-positive“ Bewertungen, wenn einer Person zu Unrecht ein Risiko für kriminelles Verhalten zugeschrieben wird, aber auch für „falsch-negative“ Bewertungen, wenn das von einer Person ausgehende Risiko als gering oder nicht vorhanden eingeschätzt wird, sie aber dann dennoch einen Anschlag plant und eventuell sogar ausführt. Andere Schwierigkeiten betreffen die Auswahl der zu berücksichtigenden Faktoren, die Gewichtung psychischer Probleme bei der Einschätzung des Risikos extremistischer Gewalttaten und die mögliche Stigmatisierung aufgrund von Kriterien, die religiöse Praktiken betreffen. Experten fordern, die evidenzbasierte Forschung über die Indikatoren für Radikalisierung zu intensivieren und die Instrumente zur Risikobewertung kontinuierlich zu evaluieren und zu validieren, um sie empirisch und theoretisch zu fundieren.⁵

¹ Die neuen Regeln werden „sicherstellen, dass terroristische Straftäter nicht vor dem Ende ihrer Strafe ohne eine gründliche Risikobewertung durch den Bewährungsausschuss entlassen werden können – wobei diejenigen, die nach wie vor als Bedrohung für die öffentliche Sicherheit angesehen werden, gezwungen sind, die verbleibende Zeit im Gefängnis zu verbringen“. Da dies für Straftäter gilt, die wegen einer terroristischen Ausbildung, der Mitgliedschaft in einer terroristischen Organisation oder der Verbreitung terroristische Veröffentlichungen verurteilt wurden, blockierte das Gesetz die automatische Entlassung von mindestens 50 Gefangenen. Die britische Regierung hatte es nur wenige Tage nach dem Messerangriff in Streatham eingebracht, um es noch vor dem 28. Februar verabschieden zu können, dem Stichtag für die Entlassung des nächsten in Frage kommenden Straftäters (Justizministerium 2020).

² Der Maßnahmenvollzug beschreibt präventive (freiheitsentziehende) Maßnahmen, die den Strafvollzug in Österreich ergänzen. Nach § 21 des österreichischen Strafgesetzbuches werden die Maßnahmen in der Regel bei Straftätern angewandt, die als besonders gefährlich gelten oder nicht verurteilt werden können, weil sie strafrechtlich nicht zurechnungsfähig sind (Süddeutsche Zeitung 2020).

³ Im Kontext von InFoEx werden unter tertiärer Prävention von (gewaltbereitem) islamistischem Extremismus alle Maßnahmen verstanden, die (gewaltbereite) Extremisten und Extremistinnen in der Haft und der Gesellschaft bei der Herauslösung aus ihren Milieus, der Deradikalisierung, Entkriminalisierung und Resozialisierung unterstützen sollen.

⁴ Siehe S. 2 für weitere Informationen über das InFoEx-Projekt und die Workshops.

⁵ Siehe zum Beispiel Logvinov 2019, S. 81.

In den europäischen Ländern gibt es unterschiedliche Ansätze für den Umgang mit Gefängnisinsassen, die wegen terroristischer Straftaten verurteilt wurden oder als radikalisiert gelten. Frankreich und die Niederlande haben sich entschieden, terroristische Straftäter von anderen Gefangenen zu trennen („Containment“), während Deutschland und Österreich sie in der regulären Gefängnispopulation verteilen („Dispersal“).⁶ In jedem Fall müssen jedoch Mitarbeitende der Strafjustiz und der Präventionsarbeit für den Umgang mit Personen, die als radikalisiert oder hochgradig radikalisiert eingestuft werden, effektive Ansätze entwickeln und umsetzen. Zu den gemeinsamen Herausforderungen gehören die Überbelegung der Gefängnisse, die mangelnde Ausbildung des Gefängnis- und Präventionspersonals und eine vorgebliche Distanzierung bzw. Deradikalisierung wie im Fall des Wiener Angreifers, der an einem Deradikalisierungsprogramm teilgenommen hatte.

Unabhängig von den unterschiedlichen Ansätzen und Strukturen sind zwei Fragen für alle Länder relevant: Erstens, wie lässt sich kriminelles Verhalten vorhersagen, und wie lassen sich die mit gewalttätigem Extremismus und Terrorismus verbundenen Sicherheitsbedrohungen erkennen? Und zweitens, welche Konsequenzen ergeben sich für den Umgang mit potenziell hochradikalisierten Personen sowohl aus sicherheitspolitischer als auch aus tertiärpräventiver Sicht? Um diese und andere Herausforderungen anzugehen, werden in den folgenden Kapiteln Beispiele für bewährte Praktiken, die auf dem Workshop erläutert wurden, kurz vorgestellt.

FAKTOREN IN RISIKOBEWERTUNG UND -MANAGEMENT

In Forschung und Praxis hat sich gezeigt, dass vielfältige Faktoren zur Radikalisierung beitragen und dass Menschen eine Vielzahl von Gründen haben können, sich an gewalttätigen oder gewaltfreien extremistischen Aktivitäten zu beteiligen. Von Instrumenten zur Risikobewertung wird erwartet, dass sie diese Faktoren genau erfassen und Indikatoren liefern, die das Verhalten zuverlässig vorhersagen. Um die Resozialisierung und Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu unterstützen, müssen Mitarbeitende in der tertiären Prävention nicht nur die Faktoren verstehen und berücksichtigen, die zur Radikalisierung einer Person beitragen. Sie müssen auch die Schutzfaktoren stärken.

- Experten zufolge hat es sich bewährt, auch den psychischen Zustand als relevant für die Risikobewertung und das

Risikomanagement zu betrachten. Nach den Anschlägen vom 11. September habe eine Analyse der terroristischen Straftäter gezeigt, dass sie einen verhältnismäßig hohen Bildungsstand aufwiesen und sich in Bezug auf ihre psychische Gesundheit nicht erheblich von der Allgemeinbevölkerung unterschieden. Infolgedessen wurden die herkömmlichen Risikobewertungsinstrumente als nicht relevant für Fälle von Terrorismus eingeschätzt. Psychische Gesundheitsprobleme wurden daher bei Risikobewertungsinstrumenten wie VERA eine Zeitlang nicht mehr berücksichtigt. Psychische Gesundheitsprobleme blieben bei Risikobewertungsinstrumenten wie VERA eine Zeitlang unberücksichtigt (Weenink 2019, S. 130). In jüngerer Zeit sind Praktiker und Forscher bei terroristischen Straftätern jedoch vermehrt auf psychische Probleme gestoßen. Sie werden daher in den neuen Versionen von VERA-2R nun durch „zusätzliche Indikatoren“ einbezogen.

- Es wurde auch als wichtig erachtet, den Begriff „psychische Gesundheitsprobleme“ zu klären. Ein Experte berichtete, dass nach seiner Erfahrung bei gemeinsam agierenden terroristischen Straftätern häufiger Persönlichkeitsstörungen vorkommen, während bei Einzeltätern herkömmliche schwere Psychopathologien überwiegen. Vorläufige Ergebnisse einer Studie über terroristische Straftäter in Gefängnissen in Belgien zeigen, dass bei ihnen das Ausmaß der Persönlichkeitsstörungen auf vergleichbarem Niveau mit der allgemeinen Gefängnispopulation liegt. Bei beiden ist der Anteil solcher Störungen aber höher als in der Allgemeinbevölkerung.

- In Bezug auf weitere Faktoren argumentierten mehrere Experten, dass auch die traditionellen Risikofaktoren für Straftäter betrachtet werden müssen, um das von gewalttätigen Extremisten ausgehende Risiko bewerten zu können. Erfahrungen aus einem belgischen Gefängnis zeigten, dass viele terroristische Straftäter eine kriminelle Vergangenheit und einen schwierigen familiären Hintergrund haben; auch Drogenmissbrauch und ein niedriger IQ spielten eine Rolle. Als weiteres Beispiel diente das Ergebnis zweier explorativ-deskriptiver Studien, die auf niederländischen Polizeiakten basieren. Anton Weenink, ein Senior Researcher bei der niederländischen Polizei, untersuchte den Hintergrund von 140 (im Jahr 2015) und 319 (im Jahr 2019) Extremisten, die Reisen geplant oder unternommen hatten, um sich dem Dschihad anzuschließen. Diese Personen bildeten eine „neue Gruppe“, da nur zehn Prozent bereits als radikalisiert bekannt waren. Im Vergleich zu Gleichaltrigen hatten sie „im Durchschnitt ein relativ hohes Maß an Problemen, Stress, Traumata, Kriminalität und psychischen Problemen“ (Weenink

⁶ Für einen aktuellen Überblick über den Umgang mit extremistischen Straftätern in verschiedenen europäischen Ländern siehe Basra & Neumann 2020 und Pelzer & Moeller 2020.

2019, S.137). Vor dem Hintergrund dieser Befunde argumentierte ein Experte, dass die Fokussierung auf ideologische Veränderungen womöglich nicht den besten Weg darstelle. Stattdessen sei es im Sinne eines Frontline-Assessments auch wichtig, auf Warnsignale im Verhalten zu achten, wenn eine Person, deren Neigung zum Extremismus bekannt ist und die eine Vorgeschichte von Gewalt hat, mit einem ernsthaften Stressfaktor konfrontiert wird. Ein anderer Experte empfahl, „Emotionen“ als ein Kernelement der Radikalisierung zu betrachten. Man solle sich nicht nur darauf konzentrieren, was gesagt wird, sondern wie es gesagt wird.

- Da es sich bei terroristischen Straftätern um eine heterogene Gruppe handelt, greife eine generische Formel für Interventionen zu kurz, um die unterschiedlichen Profile anzusprechen, berichteten Teilnehmende. Eine intensive Auseinandersetzung mit der Biografie des Täters und seinem Verhalten während der Haftzeit sollte genutzt werden, um individuelle Ansätze zu entwickeln. Basierend auf Forschungsergebnissen, denen zufolge Terroristen keinen einheitlichen demografischen Hintergrund aufweisen, hat Großbritannien die Healthy Identity Intervention (HII) entwickelt, um extremistische Straftaten zu verhindern und Methodologien zur Einschätzung des Risikos extremistischer Straftaten (NOMS 2013, S. 2) zu entwickeln. HII verwendet einen individualisierten psychosozialen Ansatz, der sich darauf konzentriert, Straftätern bei der Loslösung von extremistischen Überzeugungen zu helfen. Ein Experte äußerte jedoch Bedenken, ob dieser Ansatz für Personen geeignet sei, die sich dem sogenannten Islamischen Staat anschließen wollten oder angeschlossen haben. Als Grund nannte er, dass die HII vor zehn Jahren speziell für Al-Qaida-Täter entwickelt worden war.

MANAGEMENT VON ANGEKLAGTEN UND STRAFTÄTERN

Vom ersten Tag der Untersuchungshaft bis zum letzten Tag der Bewährung sind zahlreiche Akteure und Anlaufstellen mit dem Management von Straffälligen befasst. Dazu gehören Sicherheitsbehörden, die Justiz, Gefängnispersonal, Wiedereingliederungs- und Bewährungshelfer. Bei terroristischen Straftätern und radikalisierten Personen kommen oft auch Präventionsmitarbeiter von zivilgesellschaftlichen Organisationen und behördlichen Aussteigerprogrammen hinzu. Angesichts dieser Vielzahl von Akteuren warnen Experten auf dem Gebiet der Extremismusprävention vor einem Mangel an Kohärenz im Management von Straftätern. So zeige die Erfahrung, dass es zu viele Übergaben von einem Akteur oder einer Behörde zu einer anderen gebe. Dies gelte vor allem dann, wenn erwartet werde, dass ein terroristischer Straftäter bzw. eine Straftäterin auf die Wiedereingliederung in die Gesellschaft vorbereitet werden solle.⁷ Durch den Mangel an Kohärenz könnten wichtige Informationen verloren gehen. Außerdem müsse das Vertrauensverhältnis zwischen den Insassen und Betreuern oder Mentoren immer wieder neu aufgebaut werden.

Die Experten betonten, ein Leben im Gefängnis finde nicht im luftleeren Raum statt, sondern werde von Entwicklungen außerhalb der Gefängnismauern beeinflusst. So berichtete ein britischer Experte von seiner Erfahrung, nach der entlassene Straftäterinnen und Straftäter dazu neigten, in ihre früheren sozialen Netzwerke und sozioökonomischen Verhältnisse zurückzukehren. Auch bei der Reintegration in die „Mainstream-Gesellschaft“ stünden sie aufgrund ihres Status als ehemalige Straftäter vor Herausforderungen. Insbesondere wenn entlassene terroristische Straftäter in die Gemeinschaft zurückkehrten, die bei ihrer Straftat und/oder Radikalisierung eine Rolle gespielt habe, seien sie für gewalttätigen Extremismus anfällig und könnten erneut strafällig werden. Angesichts dieser Herausforderungen wurden die folgenden Ansätze als hilfreich erachtet:

- Um die Anzahl der Übergaben zu reduzieren und das Straftäter-Management zu straffen, sprachen sich mehrere Experten für einen kohärenteren Ansatz aus, der alle relevanten Akteure während des gesamten Prozesses einbezieht. Für jede Person sollte mindestens ein fester Ansprechpartner benannt werden. Andere Fachleute gingen noch weiter und empfahlen die Einrichtung einer zentralen Stelle, in der Vertreter aller relevanten Behörden zusammenarbeiten und sich mit allen Aspekten des Umgangs mit terroristischen Straftätern befassen. Terroristische, radikalisierte oder als radikalisierungsgefährdet geltende

⁷ Siehe auch Pelzer & Moeller 2020 zu Resozialisierung und Reintegration von (ehemaligen) Inhaftierten aus dem Phänomenbereich islamistischer Extremismus.

de Straftäterinnen und Straftäter sollten von einer einzigen Anlaufstelle – entweder einem Akteur oder einer Institution – betreut werden, um Kohärenz und Kontinuität zu gewährleisten.

- Entscheidend sei zudem, zu einer transparenten und vertrauensvollen Zusammenarbeit zu finden und die Rollen und Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Akteuren klar zu definieren. Auch in den Beziehungen zu den Klienten oder Insassen sollte das Ziel sein, Vertrauen aufzubauen und die eigene Rolle transparent zu machen.

- Ein dänischer Experte berichtete von einer Praktik, die sich in seinem Land bewährt habe, um die Kohärenz im Straftäter-Management zu stärken und individualisierte Ansätze zu entwickeln: In dänischen Gefängnissen gebe es ein Mentorenprogramm für radikalisierte Häftlinge. Personen, die im Zusammenhang mit Radikalisierung oder gewalttätigem Extremismus auffällig geworden seien – derzeit etwa 70 Personen oder 1,6 Prozent der gesamten Gefängnispopulation – würden nach vier verschiedenen Kategorien bewertet (von 0 für ein sehr geringes bis 3 für ein sehr hohes Risiko). Auf dieser Basis werde eine angemessene Balance von weichen und strengen Maßnahmen vereinbart. Auch die enge Zusammenarbeit zwischen nationalen und kommunalen Behörden außerhalb des Gefängniskontextes richte sich nach diesen Kategorien. Beispielsweise könnten Personen der Kategorie 3 nicht auf Bewährung entlassen werden und müssten ihre volle Strafe verbüßen. Zusätzlich zu der psychologischen oder therapeutischen Betreuung könne ihnen im Rahmen des Programms „Back on Track“ ein Mentor zugewiesen werden. Speziell ausgebildete Mentoren begleiteten diese Personen dann während ihrer verbleibenden Zeit im Gefängnis und nach der Entlassung. Die Mentoren würden aus unterschiedlichen Bereichen rekrutiert, zum Beispiel aus dem Strafvollzug, der Bewährungshilfe, der Polizei oder der Sozialarbeit. Sowohl die Mentoren als auch die Fallbearbeiter lieferten Rückmeldungen für die fortlaufende Risikoeinschätzung der betreffenden Person. Nach Einschätzung dieses Experten haben die bisherigen Erfahrungen mit diesem Programm gezeigt, dass es für einen Mentor möglich ist, eine stabile Beziehung zu dem oder der Gefangenen für die gesamte Dauer der Haftzeit aufzubauen und die Wiedereingliederung in die Gesellschaft nach der Entlassung besser zu unterstützen. Mentoren trügen zur Kohärenz des Straftäter-Managements bei, indem sie die Behörden im Umgang mit dem Insassen oder ehemaligen Insassen unterstützten und sich mit der Familie und der Gemeinde abstimmten.

- Eine weitere nützliche Erkenntnis aus Dänemark, über die bei dem Workshop berichtet wurde, bezieht sich auf stark radikalisierte Personen, die sich auf Gefängnispersonal, Fallbearbeiter oder Mentoren einlassen wollen, ins-

besondere im Fall von Rückkehrenden aus Syrien und dem Irak. Es scheine in diesen Fällen für Präventionsmitarbeiter effektiver zu sein, sich nicht auf die Ideologie und kognitive Veränderungen zu konzentrieren, sondern mit anderen Aspekten der Wiedereingliederung und Resozialisierung zu beginnen, zum Beispiel den Zugang der Betroffenen zu Bildung, Beschäftigung oder Suchtbehandlung zu unterstützen (ähnliches wurde aus Belgien berichtet).

- Wenn es um die Zusammenführung von Ansätzen und die Zusammenarbeit von Akteuren innerhalb und außerhalb des Strafvollzugs geht, empfahl ein Experte, auch das gesellschaftliche Umfeld der Straftäter stärker einzubinden. So könne es für die bereits erwähnte zentrale Anlaufstelle sinnvoll sein, langfristige und vertrauensvolle Beziehungen zu den lokalen Behörden und Gemeinden sowie der Familie der betreffenden Person aufzubauen. Der Experte zeigte sich überzeugt, dass Gemeindemitglieder die mit dem Schutz gefährdeter Personen beauftragten Behörden (die Misshandlung, Verwahrlosung und Ausbeutung verhindern sollen) und andere Stellen zur Wiedereingliederung und Resozialisierung von entlassenen Häftlingen dann besser unterstützen könnten. Es blieb jedoch die Frage offen, wo diese Einheit angesiedelt sein soll und in welchem Umfang welche Akteure innerhalb des Gefängnisses und der „Community“ beteiligt werden können.

FALSCHER ANNAHMEN UND VORGETÄUSCHTE COMPLIANCE

Terroranschläge wie die, die in London und Wien stattfanden, werfen die Frage auf, wie sich feststellen lässt, ob eine Person nur vorgibt, sich deradikalisiert und von Gewalt distanziert zu haben.

- Die bei dem Workshop vertretenen Wissenschaftler forderten mehr Forschung zu falscher oder vorgetäuschter Compliance. Ein Experte betonte, man müsse sich vom Beginn der Haft an engagieren, um die Motive der Person, ihren Weg in den gewalttätigen Extremismus und ihre Möglichkeiten sich davon zu lösen genau zu verstehen.
- Die Risikobewertungsinstrumente könnten verbessert werden, wenn es mehr evidenzbasierte Forschung gäbe, zum Beispiel zum theoretischen Verständnis von Radikalisierungsprozessen, konkreten Indikatoren und Basis- sowie Erfolgsraten. Die Forschung konzentriere sich bereits zunehmend auf die prognostischen Fähigkeiten von Risikobewertungsinstrumenten.⁸

ERFAHRUNGEN AUS ANDEREN BEREICHEN

Zur Verbesserung des Managements von terroristischen Straftätern kann es sich lohnen, Erfahrungen aus anderen Bereichen zu berücksichtigen. Bei dem Workshop berichteten Fachleute von Gemeinsamkeiten zwischen terroristischen Straftätern und Sexualstraftätern, die sie von anderen Straftätern unterschieden. Dazu gehöre nicht nur die Tatsache, dass durch einen Rückfall andere Menschen ebenso wie die Person selbst gefährdet werden könnten. Sowohl Sexualstraftäter als auch terroristische Straftäter erführen auch häufig Scham und Ablehnung und hätten Probleme, Arbeit, eine Wohnung und neue Beziehungen außerhalb ihrer alten sozialen Kreise zu finden. In Großbritannien gebe es einen gemeinsamen Rahmen für ehemalige Terroristen ebenso wie für Sexualstraftäter, die MAPPA (Multi-Agency Public Protection Arrangement). Die Polizei und der National Probation Service handelten gemeinsam, „um Vorkehrungen für die Bewertung und das Management von Risiken zu treffen, die von Sexual- oder Gewaltstraftätern und anderen Personen ausgehen, die der Öffentlichkeit ernsthaften Schaden zufügen können“, z. B. durch den Austausch entsprechender Informationen (UK Home Office 2005, S. 2). Ein Experte erwähnte, dass Sexualstraftäter in Großbritannien – im Gegensatz zu terroristischen Straftätern – von

SPOTLIGHT DEUTSCHLAND: DAS RISIKOBEWERTUNGSGE- INSTRUMENT RADAR-ITE⁹

Das Risikobewertungsinstrument RADAR-ITE wurde ab 2015 vom Bundeskriminalamt (BKA) in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe für Forensische Psychologie der Universität Konstanz entwickelt. Die deutschen Strafverfolgungsbehörden nutzen die erste Version des Instruments seit 2017. Seit Mai 2019 setzen sie die überarbeitete Version RADAR-ITE 2.0 ein. Ziel des Instruments ist es, die Wahrscheinlichkeit einzuschätzen, dass ein (den Strafverfolgungsbehörden bekannter) Islamist eine politisch motivierte schwere Gewalttat verüben wird. RADAR-ITE wird als ein Bestandteil des Risikomanagementprozesses der deutschen Polizei initiiert, wenn die Polizei eines Bundeslands eine Person als „Gefährder“ einstuft. Zunächst erstellt die Polizei dann eine Fallchronologie. Anhand verschiedener Risiko- und Schutzfaktoren werden die berufliche und soziale Situation der Person, mögliche soziale und psychische Auffälligkeiten, früheres gewalttätiges Verhalten, verdächtige Auslandsaufenthalte und Vorstrafen erfasst. Anhand dieser Informationen wird eine Zahl vergeben, die den spezifischen Risikograd (mittleres oder hohes Risiko) beschreibt. Das BKA-Team erstellt dann gemeinsam mit Psychologen und Islamwissenschaftlern eine detaillierte „individuelle Gefährdungseinschätzung“. Schließlich bespricht es die Ergebnisse mit den zuständigen Landesbehörden, um sich auf ein gemeinsames Konzept zu einigen, die beste Herangehensweise zu finden und die Maßnahmen so anzupassen, dass die Ressourcen priorisiert werden können. Zum Beispiel kann das BKA Ausstiegsberater bitten, auf die Person zuzugehen.

Deutschland entwickelt derzeit eine weitere Version von RADAR-ITE, die zur Risikobewertung im Bereich Rechtsextremismus und -terrorismus eingesetzt werden soll.

einer lokalen zivilgesellschaftlichen Organisation mit dem Namen „Circle of Trust and Accountability“ (Kreis des Vertrauens und der Verantwortlichkeit) unterstützt würden. Sie biete Schulungen für Menschen aus der örtlichen Gemeinde des entlassenen Straftäters an. Ziel sei es, einen „doppel-seitigen Schutzkordon“ aufzubauen, der dem entlassenen

⁸ Siehe beispielsweise Knudsen 2020 zu ERG22+, Challacombe & Lucas 2019 zu TRAP18 und Pressman & Flockton 2012 zu VERA-2R.

⁹ Basierend auf der Präsentation des BKA auf dem Workshop sowie BKA 2017

Straftäter ein neues Netzwerk und langfristige Unterstützung für die Wiedereingliederung biete und dafür Sorge, dass er die Anforderungen der Sicherheitsbehörden erfüllt. Dieser Kordon sei flexibel und könne je nach Bedarf eingesetzt werden. In der besonders kritischen Zeit unmittelbar nach der Entlassung könne eine ähnliche Intervention zur engeren Begleitung auch terroristischer oder radikalisierten Straftäter hilfreich sein.

FAZIT

Es sind große Fortschritte bei der Entwicklung spezieller Instrumente zur Risikobewertung von gewalttätigem Extremismus, beim Umgang mit terroristischen Straftätern und der Unterstützung von Deradikalisierung und Wiedereingliederung gemacht wurden. Doch immer wenn ein entlassener terroristischer Straftäter einen Anschlag verübt, werden diese Ansätze und Maßnahmen erneut auf den Prüfstand gestellt. Dann wird deutlich, wie viel es noch zu lernen, zu verbessern und zu kommunizieren gibt. Sowohl die Risikobewertung als auch das Risikomanagement haben wichtige und langfristige Konsequenzen für den Einzelnen und die Gesellschaft. Umso wichtiger ist es, die bestehenden Ansätze kontinuierlich zu evaluieren, evidenzbasierte Forschung zu betreiben und die Maßnahmen entsprechend anzupassen. Wie die Anschläge in London oder Wien zeigen, stehen die europäischen Länder vor ähnlichen Herausforderungen und müssen effektive Ansätze finden, die auf ihre Besonderheiten abgestimmt sind. Dieses Papier soll zu diesem Bestreben beitragen, indem es einige bewährte Praktiken zur Bewertung und zum Management des Risikos von gewalttätigem Extremismus darstellt.

LITERATURVERZEICHNIS

Basra, R. & Neumann, P.: "Prisons and Terrorism. Extremist Offender Management in 10 European Countries", ICSR Report, 2020, abrufbar unter:

https://icsr.info/wp-content/uploads/2020/07/ICSR-Report-Prisons-and-Terrorism-Extremist-Offender-Management-in-10-European-Countries_V2.pdf, zuletzt abgerufen am 4. Januar 2021.

BKA: „Presseinformation: Neues Instrument zur Risikobewertung von potentiellen Gewaltstraftätern. RADAR-iTE (regelbasierte Analyse potentiell destruktiver Täter zur Einschätzung des akuten Risikos - islamistischer Terrorismus)“, Bundeskriminalamt, 2. Februar 2017, abrufbar unter:

https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2017/Presse2017/170202_Radar.html, zuletzt abgerufen am 14. Dezember 2020.

Challacombe, D.J. and Lucas, P.A.: "Postdicting violence with sovereign citizen actors: An exploratory test of the TRAP-18," Journal of Threat Assessment and Management, 6(1), 2019, S. 51-59, abrufbar unter:

<https://doi.apa.org/doiLanding?doi=10.1037%2Ftam0000105>, zuletzt abgerufen am 4. Januar 2021.

Justizministerium: "Press Release. End to automatic early release of terrorists," UK Ministry of Justice, 11 Februar 2020, abrufbar unter:

<https://www.gov.uk/government/news/end-to-automatic-early-release-of-terrorists>, zuletzt abgerufen am 7. Dezember 2020.

Knudsen, R.: "Measuring radicalization. Risk assessment conceptualizations and practice in England and Wales," Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression, 2020, abrufbar unter:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19434472.2018.1509105>, zuletzt abgerufen am 4. Januar 2021.

Logvinov, M.: "Risikobewertung extremistischer Gewalt. Verfahren – Instrumente – Kritik", Springer VS, 2019.

NOMS: "Healthy Identity Intervention. Summary and Overview," Interventions Unit national Offender Manager Service Her Majesty's Ministry of Justice, abrufbar unter:

<https://www.whatdotheyknow.com/request/164177/response/403865/attach/4/HII%20Summary%20and%20Overview%20Public%20April%2013.pdf>, zuletzt abgerufen am 4. Januar 2021.

Pelzer, R. & Moeller, M.: "Resozialisierung und Reintegration von (ehemaligen) Inhaftierten aus dem Phänomenbereich islamistischer Extremismus", Counter Extremism Project, August 2020, abrufbar unter:

https://www.counterextremism.com/sites/default/files/CEP-Report_Resozialisierung%20und%20Reintegration_Islamistischer%20Extremismus.pdf, zuletzt abgerufen am 5. Januar 2021.

Pressman, D. E. & Flockton, J.: "Calibrating Risk for Violent Political Extremists and Terrorists. The VERA 2 Structured Assessment," The British Journal of Forensic Practice, 14(4), 2012, S. 237-251.

Sonka, C., Meier, H., Rossegger, A., Endrass, J., Profes, V., Witt, R. & Sadowski, F.: „RADAR-iTE 2.0: Ein Instrument des polizeilichen Staatsschutzes. Aufbau, Entwicklung und Stand der Evaluation“, Kriminalistik 6/2020, S.386 – 392.

Süddeutsche Zeitung: "Kurz will Terroristen ‚ein Leben lang‘ wegsperren," SZ Online, 12. November 2020, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/oesterreich-islam-kurz-1.5112635>, zuletzt abgerufen am 7. Dezember 2020.

UK Home Office: "Strengthening Multi-Agency Public Protection Arrangements (MAPPAs)," Home Office Development and Practice Report 45, Research, Development and Statistics Directorate, 2005, abrufbar unter:

<https://www.bl.uk/collection-items/strengthening-multiagency-public-protection-arrangements-mappas>, zuletzt abgerufen am 17. Dezember 2020.

Von Berg, A., Korn, J., Mücke, T. & Walkenhorst, D.: „Einschätzung und Bewertung von Risiken im Kontext der Extremismusprävention und Deradikalisierung. Zwischen sicherheitspolitischem „Risk Assessment“ und pädagogischem „Resilience Assessment“, Interventionen, Violence Prevention Network, 2020.

Weenink, A.: „Adversity, Criminality, and Mental Health Problems in Jihadis in Dutch Police Files,” Perspectives on Terrorism, 13(5), 2019, abrufbar unter:
<https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2019/issue-5/9--weenink.pdf>, zuletzt abgerufen am 4. Januar 2021.

Dieses Projekt wird durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) gefördert.



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat



Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin

Tel. +49 30 254231-0

info@dgap.org

www.dgap.org

[@dgapev](https://twitter.com/dgapev)

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 1866-9182

Redaktion Bettina Vestring

Layout & Infografiken

Luise Rombach

Design Konzept: WeDo

Fotos Autorinnen und Autoren © DGAP



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.